



Bogotá, abril de 2023

**Honorable Representante
LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA**

Presidenta Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

**Honorable Representante
ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE**

Vicepresidente Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

**Doctora
Elizabeth Martínez Barrera**


Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley 304/2022
Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al
CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del
TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto
Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos".

Respetuoso saludo,

En cumplimiento de los deberes legales que implica la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 304/2022 Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos"

De los Honorables Congresistas,


WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ

Representante a la Cámara por el
departamento de Caldas-Gente en
Movimiento


**BAYARDO GILBERTO BETANCUR
PÉREZ**

Representante a la Cámara por el
departamento de Nariño



**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**

Representante a la Cámara por el
departamento de Córdoba



**OLMES DE JESUS ECHEVARRÍA
DE LA ROSA**

Representante a la Cámara por el
departamento de Magdalena



**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL
SALEG**

Representante a la Cámara por el
departamento del Quindío

**ETNA TÁMARA ARGOTE
CALDERON**

Representante a la Cámara por
Bogotá

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY 304/2022 CÁMARA: “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN
ARTÍCULO NUEVO TRANSITORIO AL CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR
LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA
OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN
OTRAS DISPOSICIONES – OBRAS POR IMPUESTOS”.**

El informe de la ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa fue radicada el 30 de noviembre de 2022 por los Honorables Representantes Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo y César Cristian Gómez Castro, siendo publicado en la Gaceta N 1704 de 2022.

El 23 de febrero de 2023, nos fue notificado que la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes nos designó como coordinador ponente al representante Wilder Iberson

Escobar Ortiz y como ponentes a los representantes Bayardo Gilberto Betancur Pérez, Wadith Alberto Manzur Imbett, Olmes de Jesús Echevarría de la Rosa, Sandra Bibiana Aristizabal Saleg y Etna Támara Argote Calderon.

Una vez, siendo designados como ponentes se procedió a solicitar concepto a la DIAN y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con respuesta por parte de la DIAN en el día 23 de marzo de 2023.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, a través de la vinculación de personas naturales y jurídicas en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos en dichas zonas, mediante el pago de un porcentaje de sus obligaciones tributarias en ejecutorias que beneficien a su población; especialmente en proyectos relacionados con adecuación, mantenimiento y mejora de vías terciarias; para lo cual, se propone la adición de un artículo transitorio al Estatuto Tributario.

Lo anterior, con el fin de generar un impacto socio – económico en las distintas zonas del país, que permita a su vez: mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y urbanas, mejorar la infraestructura vial (mejorar vías de acceso a sus territorios), incrementar el nivel productividad y sostenibilidad de las regiones, estimular la inversión en las zonas, potencializar las regiones, mejorar la infraestructura educativa y especialmente avanzar en políticas de responsabilidad social.

III. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO

“Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO: El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de clase 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.

Artículo 2. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

~~Parágrafo transitorio 1. En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios de las categorías 5 y 6 en áreas fuera del~~

~~casco urbano.~~

Parágrafo transitorio 2. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. **El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente Ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.**

~~Parágrafo transitorio 3. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.~~

Artículo 4. Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de 2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES DEL PROYECTO

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales del Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y facultan al Congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes". (...) "

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.



Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".

Así mismo, la Comisión III Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: "hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

V. CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS DEL PROYECTO

a. Situación actual de los municipios del país

Actualmente existe la necesidad de fortalecer la inversión en obras y proyectos en los distintos municipios del país, lo cual puede lograrse a través del pago de un porcentaje de obligaciones tributarias de los empresarios en ejecutorias destinadas a beneficiar a la población. Ante ello, es necesario que no sólo exista un compromiso estatal para trabajar en pro de la conservación y defensa de nuestro país, sino que también tenga participación el sector de los empresarios mediante el ejercicio real de la responsabilidad social empresarial, a fin de generar un verdadero efecto en la población y territorio donde se lleguen a ejecutar los proyectos, por medio del ejercicio de acciones pertinentes y eficaces que atiendan las necesidades de las zonas, que preserven sus valores culturales y que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas que allí habitan.

De tal forma, es necesario que se generen políticas que garanticen el desarrollo de procesos de planificación que incluyan el diálogo y vinculación de la población, así como la inversión estatal y empresarial, en pro del mejoramiento económico y la sostenibilidad; para lo cual se requiere del esfuerzo de todos (Gobierno Nacional, autoridades regionales y personas naturales y jurídicas) y del trabajo en conjunto por el desarrollo sostenible de nuestro país, a través del diseño, implementación y ejecución de proyectos financiados directamente por el sector empresarial, en los cuales se garantice la participación activa de la población y se enaltezca y conserve aún más nuestra riqueza natural y cultural; permitiendo a su vez que quienes hacen parte de dicho sector puedan cubrir un porcentaje de sus obligaciones tributarias a través de dicho financiamiento.

Con la gestión de proyectos y obras destinadas al mejoramiento y tratamiento de la conectividad, productividad e infraestructura del país, en especial de aquellas referentes a vías terciarias, se fomentará la competitividad, se promoverá el desarrollo de la comunidad e incluso se fortalecerá la seguridad alimentaria, pues con ello se podrían superar las dificultades existentes en materia de transporte y acceso a los elementos y bienes necesarios para la producción de alimentos, así como las dificultades en el transporte de productos a las cabeceras municipales, a los centros de acopio y a los principales mercados del país, pues ello afecta la competitividad del sector y limita su crecimiento, al provocar dificultad en la accesibilidad, transitabilidad y circulación vehicular, así como perjuicio a la comunicación entre los núcleos poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales del país.

b. Afectaciones por ola invernal

Para lo corrido del año 2022, la ola invernal en nuestro país ha dejado un balance de 3794 eventos de emergencia en los distintos departamentos, lo cual ha afectado alrededor de 149.645 familias. Del 01 al 28 de noviembre de este año, se reportaron 281 eventos en 215 municipios, los cuales causaron 7622 viviendas averiadas, 1470 viviendas destruidas, 117 vías afectadas, 14 centros educativos perjudicados, entre otros.

Para el año 2021, la temporada de lluvias dejó 2665 eventos en 31 departamentos, mientras que en el 2020 la cifra fue menor, 1560 acontecimientos, de acuerdo a datos reportados por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres reportó que los departamentos de Cundinamarca, Cauca, Santander, Norte de Santander y Chocó son los que se han visto más afectados por la ola invernal y las fuertes lluvias en el país. Según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) las lluvias se van a seguir presentado hasta finales de diciembre en todo el país, especialmente en las regiones de Antioquia, los Santanderes, el Eje Cafetero y el noroccidente y centro de Cundinamarca.

Así las cosas, con el fin de tratar la situación actual del país generada por el fenómeno de ola invernal, se han destinado \$2,1 billones para atender la emergencia, lo cual pese a ser una cifra representativa se queda corto para cubrir la totalidad de las necesidades que se tienen; y es por eso que se hace esencial buscar otras fuentes o formas de cubrir y atender dichas necesidades, ante lo cual el presente proyecto de ley presenta una buena opción, pues propone que se dé al sector empresarial la opción de invertir en la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura (vías, puentes, acueducto, centros educativos, entre otros), adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, salud pública, cultura y deporte, para fines de disminución del pago o negociación en el mercado de sus impuestos, lo que permitiría atender los daños causados por los deslizamientos, inundaciones, desbordamientos y demás efectos generados por la ola invernal.

c. Vías terciarias

Las vías terciarias comunican una cabecera municipal con una o varias veredas, o varias veredas entre sí. Conforme al documento Conpes 3857 (*lineamientos de política para la gestión de la red terciaria*), las vías regionales tienen la mayor extensión en el territorio nacional, pues constituyen el 69,4% del total de la malla vial nacional, motivo por el cual su funcionamiento, en óptimas condiciones, es fundamental para incentivar el crecimiento económico de la población rural del país; dichas vías no sólo permiten la movilización de la población rural sino también la compra y movilización de alimentos producidos allí hacia las ciudades y municipios del país. Adicionalmente, a través de estas vías el Estado fortalece su presencia en los territorios, lo que permite dar un mayor alcance a la oferta social que ofrece a la población.

Distribución de la red vial carreteras del país
Kilómetros



Fuente: Documento CONPES 3857 de 2016

Las placas huella¹ son viables para vías terciarias donde se deben realizar intervenciones, pues además de tener buena calidad, se pueden ejecutar a un bajo costo gracias a que el tiempo de construcción es corto, adicional a que generan soluciones de acceso en las cuales la misma comunidad puede ayudar a ejecutar la construcción.

Sobre el tema, en la Ley 105 de 1993, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.", artículo 13, se establecieron las especificaciones mínimas que debe tener la red nacional de carreteras que se construya. En igual sentido, mediante la Resolución 000744 de 2009 expedida por el Ministerio de Transporte se adoptó el "Manual de diseño geométrico para carreteras" elaborado por el Instituto Nacional de Vías - INVIAS. Adicionalmente, el Ministerio de Transporte junto con el INVIAS elaboraron la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella, a través de la cual se brinda conocimiento teórico - práctico sobre esta alternativa de pavimentación en los contratos que adelante el instituto por medio de la subdirección de Red Terciaria y Férrea, que además implica la utilización de materiales y mano de obra locales; sumado a ello, y como complementación el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Subdirección Territorial y de Inversiones Públicas, emitió el documento "mejoramiento de vías terciarias mediante el uso de placa huella",

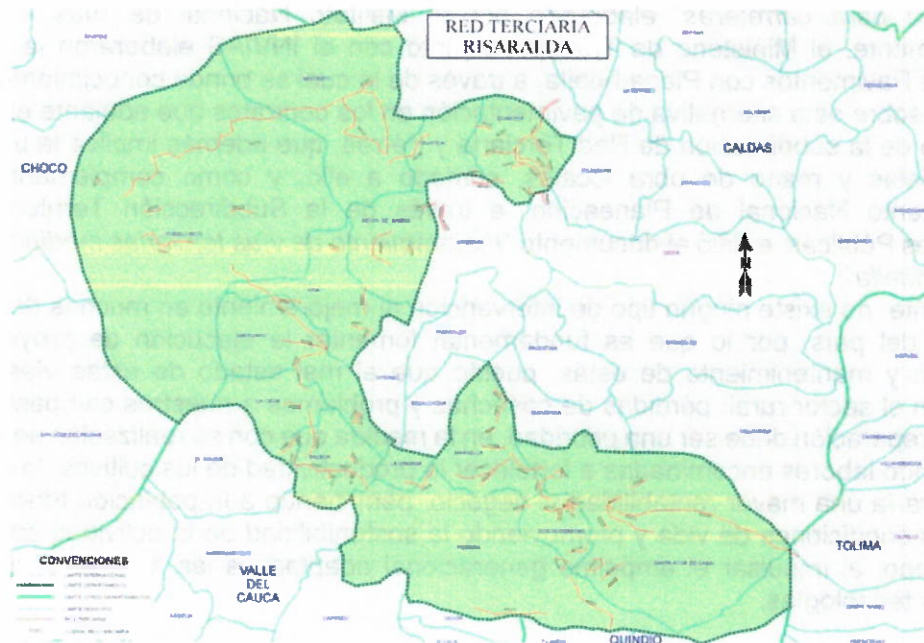
Actualmente, no existe ningún tipo de intervención ni mejoramiento en muchas de las vías terciarias del país, por lo que es fundamental fomentar la ejecución de proyectos de reparación y mantenimiento de estas, puesto que el mal estado de estas vías genera atrasos en el sector rural, pérdidas de cosechas y problemas a nuestros campesinos; por lo que su reparación debe ser una prioridad, en la medida que con su realización se estarían promoviendo labores encaminadas a fortalecer la productividad de los cultivos, lo que a su vez generaría una mayor rentabilidad al negocio, permitiendo a la población tener acceso a mejores condiciones de vida y promoviendo la sostenibilidad de la actividad campesina en el tiempo, al impulsar el empalme generacional adaptado a las nuevas condiciones, técnicas y tecnologías.

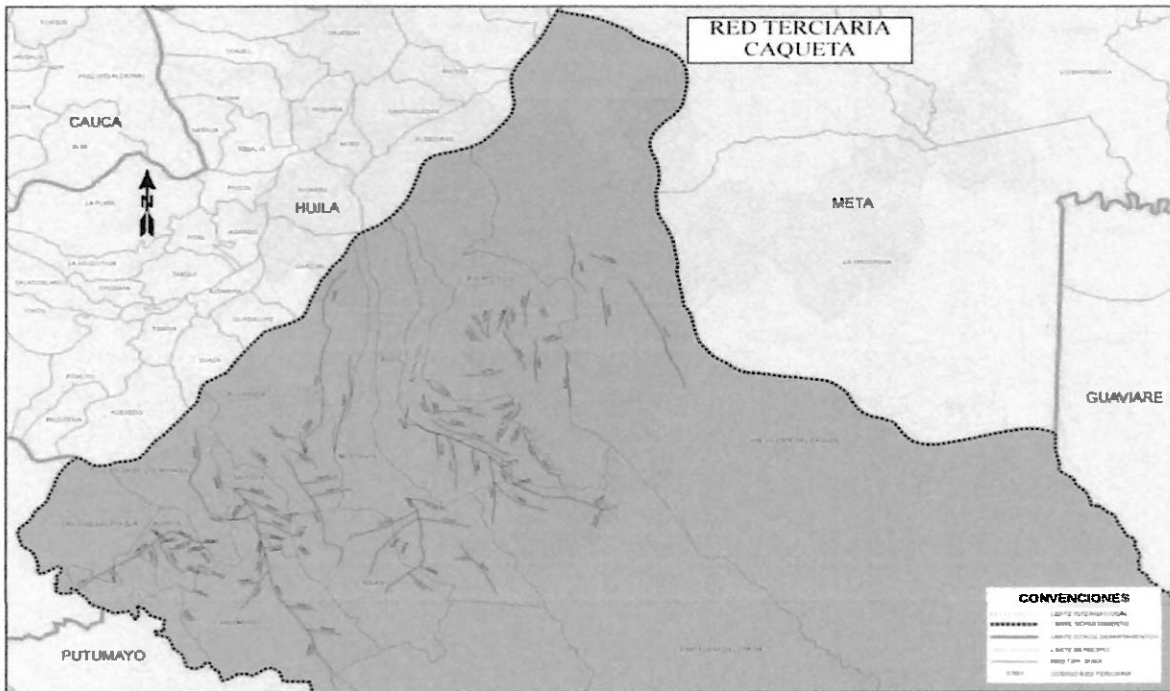
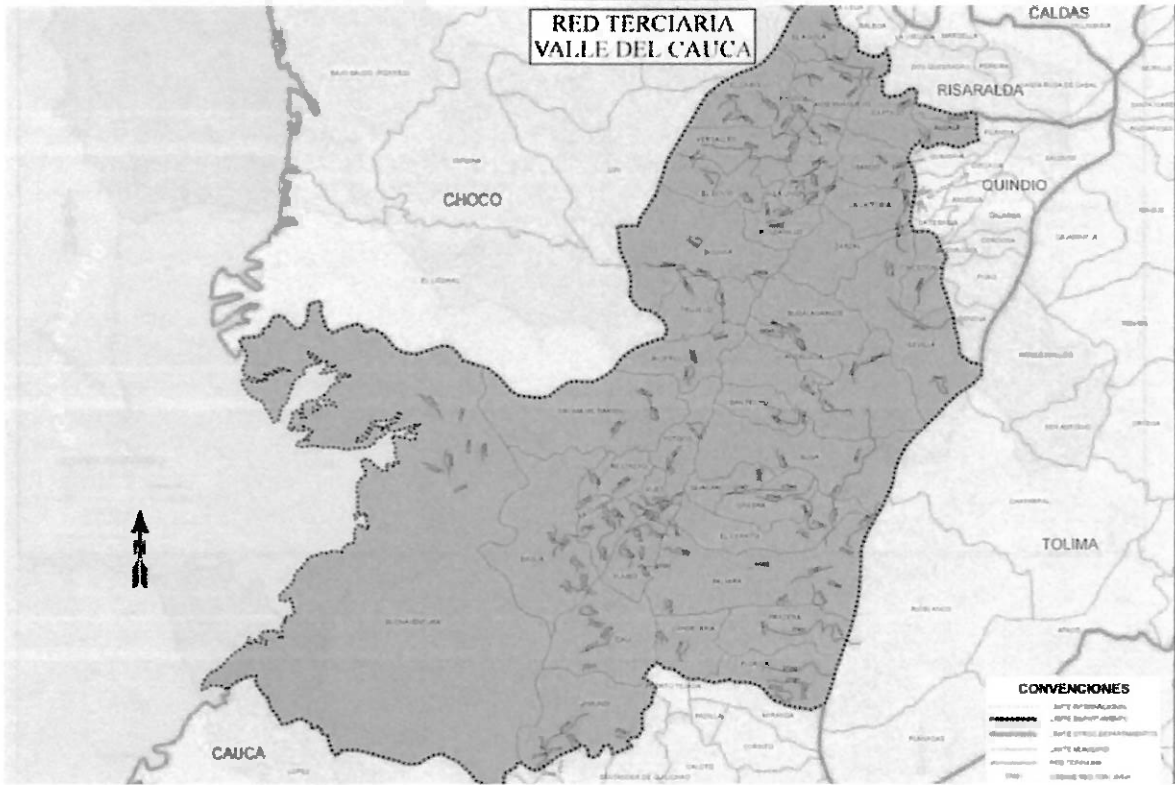
¹ Una placa huella se refiere a un sistema de pavimentación para vías de bajos volúmenes de tránsito, en el cual se pavimenta en concreto con refuerzo continuo únicamente la franja por la que circulan las ruedas de los vehículos (Guía de Diseño de Pavimentos con Placa-huella).

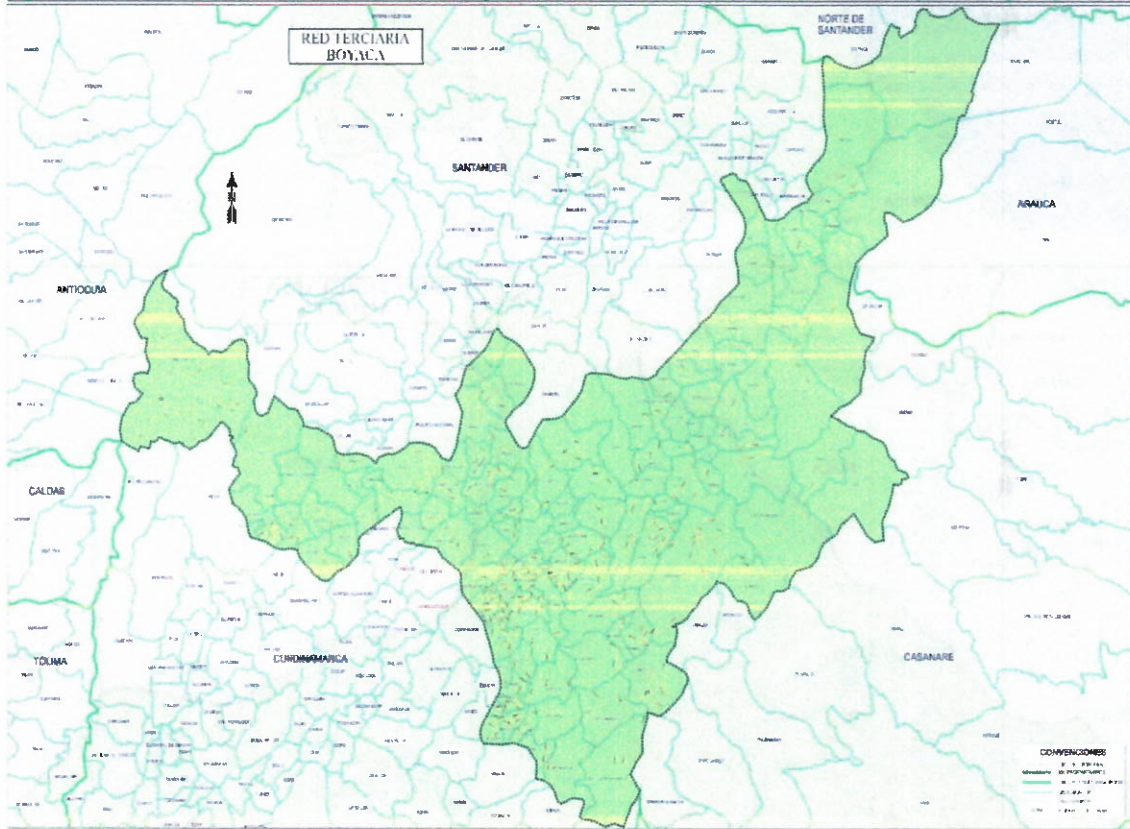
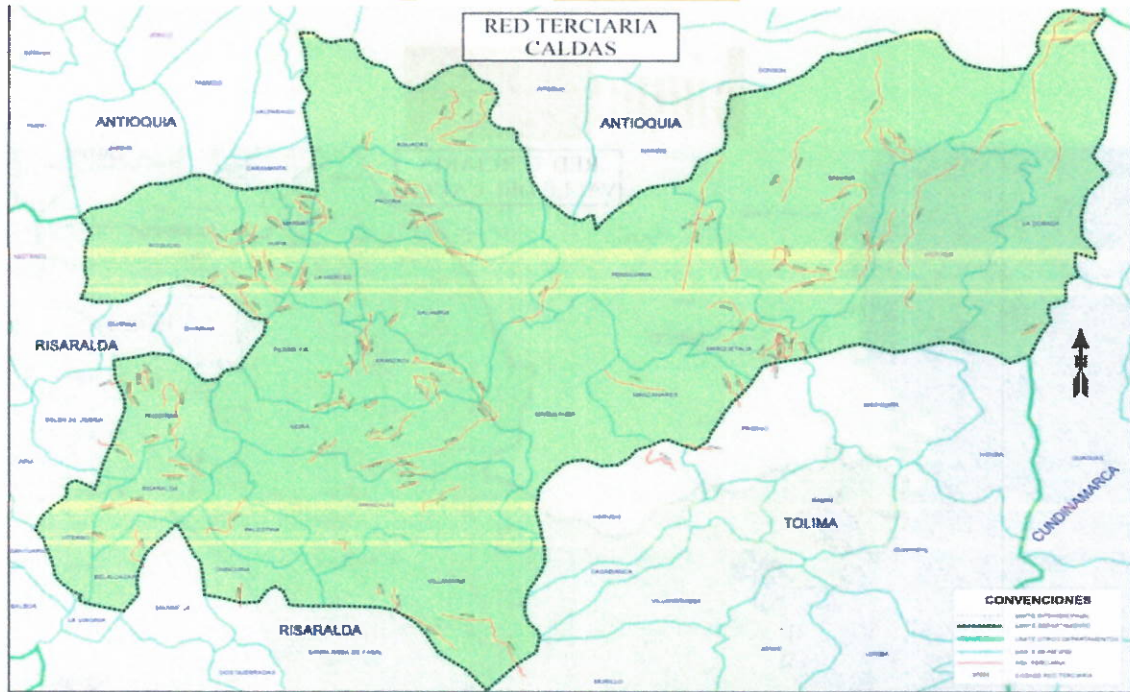
Adicional a esta situación, no existe un direccionamiento claro respecto de la necesidad ni la forma en que deben realizarse los respectivos mantenimientos de las vías terciarias, lo que hace más difícil su situación, por cuanto los municipios no cuentan con la experiencia ni el conocimiento para hacerlo, quedando así muchas veces el tema de mejoramiento de la red vial regional en manos de la voluntad de hacerlo o no que tengan las autoridades locales, lo cual no siempre va acorde con las necesidades reales de la población ni las necesidades de conservación y mantenimiento preventivo de las vías.

Sumado a esto, la red vial terciaria es muy vulnerable ante los cambios de temperatura que se presentan en las zonas donde se encuentran ubicadas, pues por ejemplo cuando se presenta la temporada de lluvias en el país, las vías presentan un alto grado de deterioro por no tener los drenajes funcionando de la manera adecuada, lo que afecta el paso de la población por las mismas y con ello el desarrollo social y económico de la región, al perjudicar el acceso a bienes y servicios públicos. Tal ocurrió en 2019 con las vías terciarias del departamento de Risaralda, las cuales presentaron graves afectaciones en su malla vial como consecuencia de las fuertes lluvias que se presentaron y que generaron la declaratoria de calamidad pública en toda la red terciaria del departamento; siendo las localidades más afectadas, Pereira y Mistrató.

De otro lado, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) actualiza periódicamente el estado de la Red Vial del país y lo pone en conocimiento de la comunidad a través de su página Web (<https://www.invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional/2-uncategorised/57-e%20stado-de-la-red-vial#>); sin embargo, dicha información sólo corresponde a la Red Vial Primaria, no incluyendo por tanto información referente a la Red Terciaria. En relación con la Red Terciaria, el INVIAS en su página Web tiene información sobre la misma (<https://www.invias.gov.co/index.php/informacion-institucional/2-principal/59-mapas-de-la-red-terciaria-y-ferrea>), la cual se señala a continuación para los municipios que hacen parte del PCC, estando en color naranja las vías terciarias (pese a ello, es importante indicar que dicha información no se encuentra actualizada, pues la última actualización hecha por el INVIAS data del año 2018):

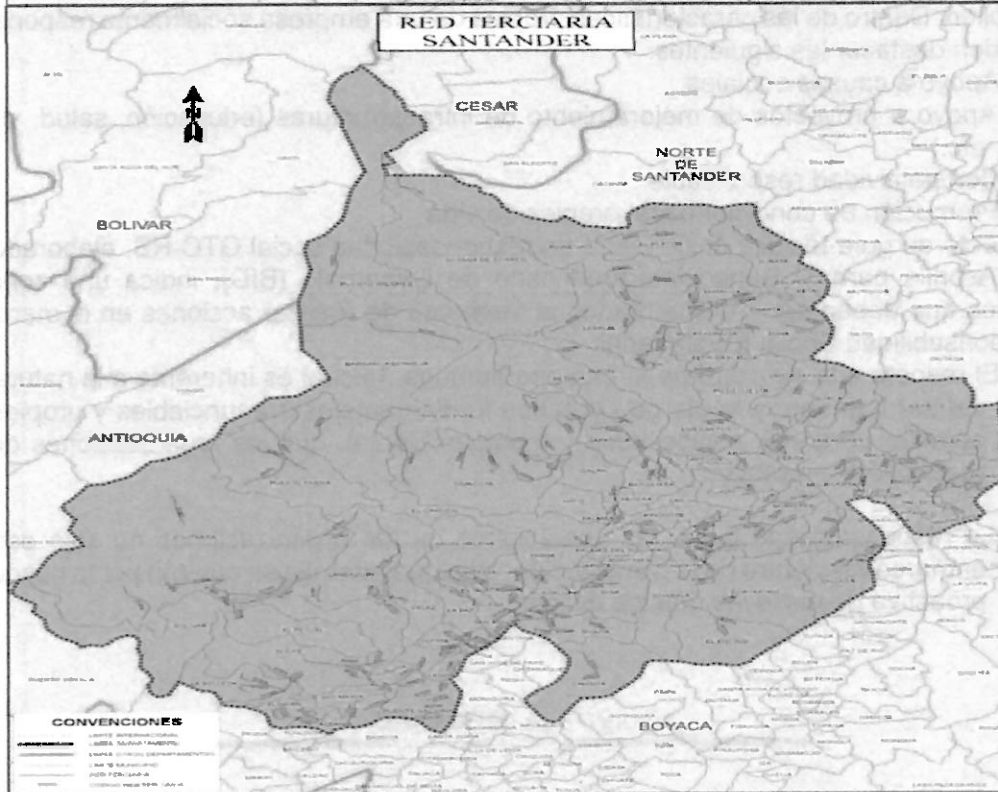
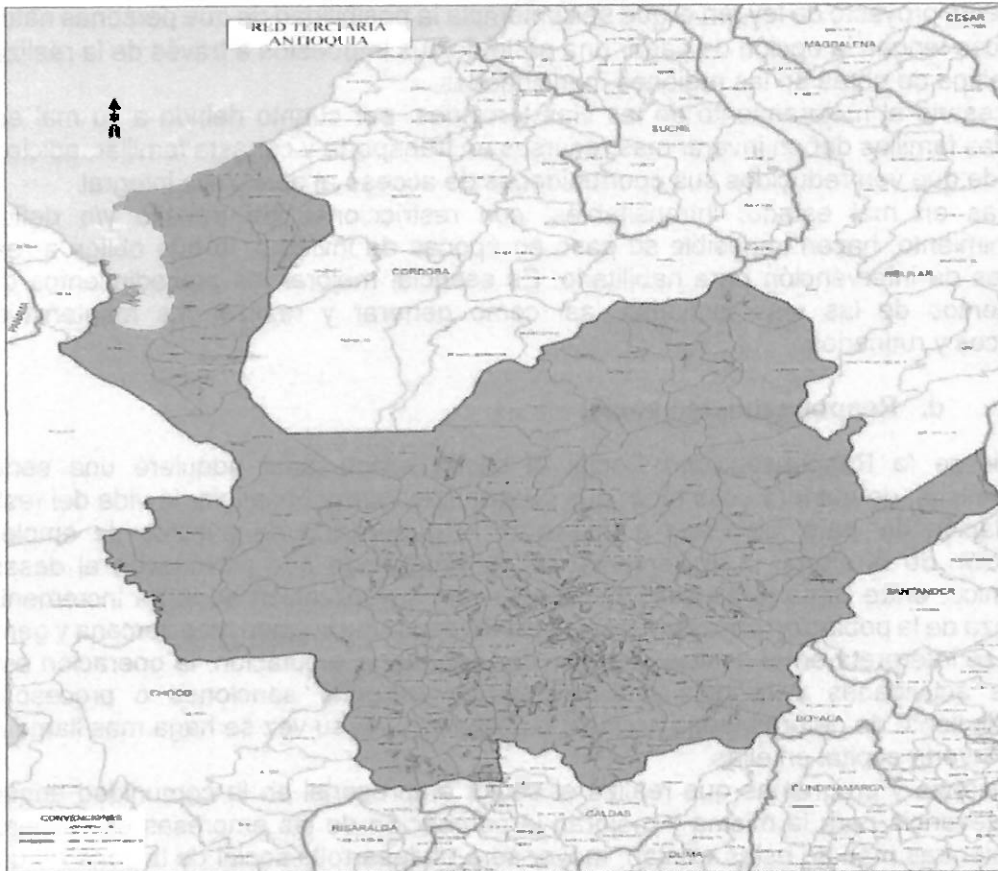








CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA
CAMARA DE REPRESENTANTES



Como se observa en los mapas, la red de vías terciarias comprende gran parte del territorio, lo que hace aún más evidente la necesidad de una pronta atención e intervención por parte del Estado, bien sea a través de financiamiento directo o a través del desarrollo de políticas que promuevan el desarrollo de proyectos viales en esas zonas; tal y como se propone en el presente proyecto de ley, en el que se contempla la posibilidad de que personas naturales y jurídicas tengan la opción de pagar una parte de sus impuestos a través de la realización de este tipo de obras en las regiones mencionadas.

Es necesario el mejoramiento de las vías terciarias, por cuanto debido a su mal estado actual las familias deben invertir más recursos en transporte y canasta familiar, adicional al hecho de que ven reducidas sus oportunidades de acceso al desarrollo integral.

Las vías en mal estado, intransitables, con restricciones de tránsito y/o deficiente mantenimiento, hacen imposible su paso en épocas de invierno, lo que obliga a realizar acciones de intervención para habilitarlo. Es esencial mejorar los procedimientos de los tratamientos de las vías terciarias, así como generar y realizar los mantenimientos periódicos y rutinarios.

d. Responsabilidad social

A partir de la Responsabilidad Social el sector empresarial adquiere una serie de compromisos, de manera voluntaria, que buscan impactar y beneficiar la vida del resto de la población del país, bien sea a través de la generación de puestos de empleo, la ampliación de la oferta, la implementación de programas que promueven el desarrollo económico, entre otros. Siendo evidente que, con su aplicación se logra incrementar la confianza de la población en las empresas, al proyectar una imagen más cercana y genuina, lo que se interpreta en el posicionamiento de una buena reputación, la operación estable de sus actividades y la baja probabilidad de enfrentar sanciones o procesos por incumplimiento de determinadas normas; haciendo que a su vez se haga más llamativo el querer invertir capital en ellas.

Las acciones y programas que realiza el sector empresarial en la comunidad adquieren gran relevancia para la misma y mejoran la percepción de las empresas en el mercado, pues mientras más de estas existan, mayor será el desarrollo social de la zona en que se desarrollen. Dentro de las características propias de una empresa socialmente responsable se pueden destacar las siguientes:

1. Apoyo a causas sociales
2. Apoyo a proyectos de mejoramiento de infraestructuras (educación, salud, viales, etc.)
3. Competitividad responsable
4. Promoción de condiciones favorables de vida

El proyecto de guía técnica colombiana de responsabilidad social GTC-RS, elaborado por Diana Asprilla para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica una serie de principios que deben ser implementados al momento de realizar acciones en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial:

1. El respeto a la dignidad de la persona humana: la cual es inherente a la naturaleza del ser humano, y le otorga derechos fundamentales irrenunciables y propios, de carácter personal, sociocultural y medioambiental, que las organizaciones deben reconocer y promover.
2. La responsabilidad legal: las actuaciones de las organizaciones no sólo estarán enmarcadas dentro de la Constitución, sino que además se guiarán por la búsqueda proactiva de las leyes que les aplican.

3. La autorregulación ética: la gestión socialmente responsable implica una integración coherente de la misión y visión con el marco ético construido por la organización.
4. La participación: los líderes promoverán la participación en la gestión socialmente responsable, para que cada persona sea tenida en cuenta y ponga sus capacidades en función de los fines comunes de la organización y de la sociedad.
5. El enfoque de procesos: los resultados deseados se alcanzan más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
6. La solidaridad: trabajar por el beneficio mutuo.
7. El desarrollo humano integral: como compromiso por preservar el patrimonio ambiental, cultural y social para las futuras generaciones, respetando la diversidad y promoviendo la reducción de las inequidades sociales.

8. La mejora continua: implica que las organizaciones guiarán con sentido ético el constante mejoramiento de sus procesos económicos, sociales y ambientales.

Conforme a lo expuesto, es claro que la figura de obras por impuestos, ampliado al territorio nacional, por un término de cuatro (4) años, permitiría a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para la Renovación del Territorio -TRT, con el cual podrían pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; beneficiando a la vez a la población del país, en los distintos campos: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, fortalecimiento de tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva.

Con la adopción de lo aquí propuesto, el sector empresarial del país podría diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de todas las comunidades del país, a la dinamización de la economía y la potencialización de todas las regiones; causando así un gran impacto social, participando de forma activa en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Por tanto, la Responsabilidad Social Empresarial representa un eje importante de generación de equidad social y de oportunidades para la población, en el que se ve el trabajo conjunto entre el Estado, las empresas y las comunidades. Y es en este sentido que va orientado el presente proyecto de ley, que busca involucrar el sector empresarial en el desarrollo de proyectos, planes y programas orientados a la disminución de la brecha económica y social entre el campo y la ciudad, y al mejoramiento, reconstrucción y/o mantenimiento de las vías de acceso a las distintas zonas del país, lo cual generaría beneficios tanto a las empresas, al mejorar la confianza e imagen de las mismas e incentivar la inversión en sus portafolios y la adquisición de sus ofertas de servicios y productos, adicional al descuento en el pago de sus impuestos; como para la comunidad, al permitir la existencia de una mayor presencia estatal, una mayor y real participación del sector privado, y mejores condiciones de competitividad para la población.

e. Obras por impuesto

La figura de obras por impuestos permite a personas naturales y jurídicas la realización y ejecución de proyectos con recursos propios, recibiendo en contraprestación un Título para

la Renovación del Territorio -TRT, con el cual podrán pagar parte de sus impuestos o negociarlos en el mercado; dichos proyectos pueden ser desarrollado en el campo de: infraestructura de transporte, educación, salud pública, sistemas de agua potable y saneamiento básico, energía, bienes públicos rurales, la adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, hacer pagos por servicios ambientales, fortalecer las tecnologías de la información y comunicación e infraestructura productiva, cultural y deportiva. Con este mecanismo, el sector empresarial del país puede diseñar y ejecutar proyectos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades, a la dinamización de la economía y la potencialización de la región; causando así un gran impacto social, participando de forma activa en la transformación de las regiones beneficiadas con los proyectos y avanzando en el desarrollo de sus políticas de responsabilidad social.

Inicialmente la figura fue contemplada exclusivamente para los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) pero posteriormente fueron adicionados los territorios de municipios considerados como más afectados por el Conflicto Armado – ZOMAC, pues se evidenció la necesidad de priorizar proyectos en dichos territorios que requerían de una intervención oportuna y pronta dadas sus especiales condiciones.

A través de la figura de obras por impuestos, desde el año 2018 al año 2020, se vincularon un total 75 empresas a 100 proyectos para beneficiar a 138 municipios en la transformación de sus territorios, con una inversión de 677.317 millones de pesos. Dentro de las empresas que han implementado esta figura se encuentran: Ecopetrol, Celsia, PAREX, Emgesa, Seapto (Gana Gana), Grupo Nutresa, Comercializadora Arturo Calle, Bavaria, Cenit, Red de Servicios del Quindío, Crepes & Waffles, Gran Tierra, empresas de ASOCAÑAS, Apostar, entre muchas otras.

2. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Constitución Política de Colombia

Artículo 2. *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

Artículo 8. *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”*

Artículo 64. *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”*

Artículo 65. *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias,*

pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”

Artículo 72. “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”

Leyes

Ley 105 de 1993. “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

Ley 1228 de 2008. “Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones.”

Decretos

Decreto 624 de 1989. “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales.”

Decreto 1147 de 2020. “Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección 2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria.”

Decreto 1292 de 2021. “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS.

Artículo 2. FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS. Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS, desarrollará las siguientes funciones generales:

(...)

2.20 Definir, expedir y adoptar la regulación técnica relacionada con la infraestructura de los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo.

Artículo 15. SUBDIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA. Son funciones de la Subdirección de Planificación de Infraestructura:

(...)

15.7. Recolectar la información vial, haciendo la consolidación de los datos suministrados por las Direcciones Territoriales, que sirva de base para la toma de decisiones sobre la misma y hacer la divulgación por los medios dispuestos por la administración del Instituto.

Artículo 22. SUBDIRECCIÓN GESTIÓN INTEGRAL DE CARRETERAS NACIONALES. Son funciones de la Subdirección Gestión Integral Carreteras Nacionales las siguientes.

(...)

22.3. Liderar la planificación, programación y metodología del proceso de supervisión, ejecución y seguimiento a las interventorías de los contratos de ejecución de obras de la infraestructura vial de su responsabilidad.

Artículo 23. SUBDIRECCIÓN DE VÍAS REGIONALES. Son funciones de la Subdirección Vías Regionales, las siguientes:

(...)

23.1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la infraestructura de la red vial regional (secundarias, terciarias, caminos ancestrales y ciclorrutas entre otras) y evaluar su ejecución.

Decreto 1208 de 2022. “Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 3 y 4 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un parágrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 7 al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 4 y 5 al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 2 y 3 al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria

Otros documentos

CONPES 3857 de 2016. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE LA RED

TERCIARIA

Jurisprudencia

Sentencia C 516 de 2017

"(...) habilitan a estas empresas a efectuar el pago del impuesto a la renta a través de un mecanismo específico, invirtiendo dicho valor en obras destinadas a las comunidades asentadas en los territorios en los que realizan sus operaciones económicas, y establecen una regla especial para el cobro de las obligaciones fiscales vinculadas a este mecanismo, determinando una interrupción en el término de caducidad de la acción de cobro respectiva.

"(...) como forma de pago parcial de las obligaciones por impuestos, se realicen inversiones en infraestructura vial, o para el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública o educación públicas, habilitación que, en sí misma, no comporta una afectación directa de las comunidades (...)"

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Criterios para ZOMAC:

Los municipios ZOMAC son un requisito fundamental para la ejecución de obras por impuestos. Las ZOMAC corresponden a 344 municipios de acuerdo con una metodología definida conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y la Agencia de Renovación del Territorio-ART.

Las ZOMAC son un conjunto de municipios que agrupa las zonas del país más afectadas por el conflicto, tal como indican sus siglas ZOMAC – Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado. Estas zonas tienen una serie de implicaciones en el régimen de tributación para empresas dedicadas en las zonas o bien, creadas en las zonas que tuvieron la principal incidencia del conflicto. Los beneficios e incentivos tributarios de las ZOMAC quedaron plasmados en los artículos 235 al 237 de la ley 2819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017.

Para su selección fueron consideradas variables que reflejan el grado de incidencia del conflicto y el grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno. Se utilizaron indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos. De igual forma, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en el Decreto 893 de 2017.

Criterios para PDET:

De conformidad con el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es "lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad". Por lo cual, sería toda la zona rural. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios:

- i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas;
- ii) el grado de afectación derivado del conflicto;
- iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión
- iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Los territorios PDET están organizados en 16 subregiones, 170 municipios y 11.000 veredas. Es decir, son el 36 por ciento del territorio nacional. Según cifras del Gobierno, en estos municipios viven 6,6 millones de colombianos. Es decir, representa el 24 por ciento de la población rural del país.

Obras por impuestos:

Obras por Impuestos es un mecanismo impulsado por el Gobierno Nacional para promover la participación del sector privado en proyectos productivos y en obras de construcción que aporten al desarrollo rural, a la agricultura y a la reactivación económica y social.

Para priorizar los proyectos, se han caracterizado grandes frentes de inversión como salud pública, educación pública, agua potable y alcantarillado, energía, construcción y/o reparación de infraestructura vial entre otros.

En este sentido, es importante considerar que para lograr cambios en nuestro país se debe establecer una sinergia de fuerza entre los diferentes actores, incluyendo el sector privado y el Gobierno Nacional para que la inversión social contribuya a consolidar mejores condiciones de vida y bienestar para los colombianos en todas las regiones del país. Esto debe considerar que los planes deben materializarse de manera rápida, creando las condiciones necesarias para la inversión en todo el territorio nacional, siendo obras por impuestos una medida adecuada para esta finalidad.

En ese sentido, debemos considerar que en la Reforma Tributaria la Ley 2277 de 2022 el mecanismo de Obras por Impuestos (OXI) tuvo algunas modificaciones. Uno de los cambios consistió en eliminar la posibilidad de ejecutar obras en las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), zonas en las que se promovía la creación de bienes y servicios creativos y culturales. Estas fueron propuestas en su momento por el gobierno Duque y podían estar incluso en ciudades capitales y cabeceras municipales.

La inclusión de las ADN generó malestar en diferentes sectores puesto que diluía el propósito de Obras por Impuestos en las zonas más afectadas por el conflicto y con mayores necesidades. Con esta modificación los proyectos se concentran nuevamente en municipios PDET y ZOMAC.² En ese sentido, en esa norma reciente modifiqué y regulé lo concerniente a Obras por Impuestos en los artículos 26, 86 y 96. Lo cual significa que en esta misma legislatura se aprobó recientemente la Reforma Tributaria, una nueva reforma tributaria presentada por el actual Gobierno que, de manera racional y pensando justamente en la coyuntura económica, política y social, realizó ajustes importantes en materia fiscal y tributaria para recaudar fondos con el fin de financiar muchos de los programas sociales y económicos del Estado que buscan mitigar los efectos generados por la crisis devenida por la pandemia generada por el virus Sars-Cov2 y financiar programas sociales del Gobierno, con lo cual, de entrada, este proyecto podría entrar a colisionar con los propósitos y las disposiciones de la Reforma tributaria de 2022 cuyos impactos aún no pueden ser evaluados pues lleva menos de seis meses de sancionada.

Aun así, podemos considerar que Obras por Impuestos es fundamental para el desarrollo. Pues tal y como el ministro de Hacienda y el director de la Agencia de Renovación del Territorio en diciembre de 2022 para el año 2023 el Gobierno seguirá apostándole al instrumento. Esto considerando que Obras por Impuestos ha demostrado ser atractivo para compañías de todos los sectores; desde las extractivas hasta las de alimentos han

² FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1

desarrollado obras de infraestructura y dotación escolar, entre otros, beneficiando a miles de personas. El Gobierno ha lanzado señales que generan confianza entre las empresas que ven en este pago alternativo una forma de acercarse a las comunidades y a las entidades territoriales en las zonas donde operan e incluso donde no lo hacen, y en las que muchas veces no llega el Estado.³

Un ejemplo de estas señales es la ampliación del cupo CONFIS, que determina cuántos recursos se pueden destinar a esta modalidad de pago que, aunque fue aprobado el pasado diciembre, rige para este año. En vigencias anteriores, esta “bolsa” era de alrededor de 500 mil millones de pesos y solía agotarse rápidamente; es decir, se presentaban tantos proyectos por el valor total de ese cupo que muchos otros se quedaban sin ser ejecutados. Para esta nueva vigencia, el cupo se amplió significativamente: llega a 800 mil millones, lo que se traduce en que más obras —ojalá de mayor calado— se podrán desarrollar.

Este papel preponderante de Obras por Impuesto puede ser constatado por el comunicado de prensa del 27 de diciembre de 2022 por parte de MinHacienda:

“El Consejo Nacional de Política Fiscal -CONFIS- aprobó la ampliación del cupo de ‘Obras por impuestos’ a \$800 mil millones para el 023. Esta decisión se tomó por los buenos resultados que ha mostrado la estrategia desde la fecha de su creación. En los últimos cinco años se han vinculado cerca de 120 empresas al mecanismo, garantizando la ejecución de 204 proyectos en sectores como transporte, educación, vivienda y energía. Dentro de estos proyectos, se encuentran:

El mejoramiento de la vía San Pedro-Arizona en el municipio de Puerto Caicedo en Putumayo, por \$ 9.870 millones.

El mejoramiento de la vía El Paujil-Cartagena del Chairá en Caquetá, por \$ 65.217 millones.

La rehabilitación de la vía Tame-Corocoro en Arauca, por \$ 27.657 millones.

La ampliación de redes de acueducto en el distrito de Riohacha, por \$ 7.001 millones.

La dotación de ambientes escolares para las sedes educativas oficiales de los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, Sardinata y Tibú en Norte de Santander, por valor de \$15.300 millones.

“Es bueno anunciarle al país que el mecanismo ‘Obras por Impuestos’, que busca que se desarrollen proyectos de impacto social en los municipios PDET y ZOMAC, contará con mayores recursos para el 2023”, expresó el Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Ocampo.

Este mecanismo permite a las empresas invertir hasta un 50% de su impuesto de renta en proyectos de impacto económico y social, que contribuyan al desarrollo de los municipios PDET y de las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC). La participación de los empresarios permite aprovechar capacidades ya construidas en los territorios, genera confianza, fortalece las relaciones con las comunidades, y aporta a la construcción de la paz territorial en beneficio de las poblaciones más vulnerables.

“Obras por impuestos es una de las mejores vías para lograr la contribución y vinculación del sector empresarial en hechos que aportan a la paz y la disminución

³ FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1

de las desigualdades sociales. Las empresas tienen un compromiso con los territorios y sus comunidades, y acá hay una oportunidad para ser parte de las soluciones a tantas necesidades. Sin duda el aumento de este cupo permitirá llevar obras importantes a estos territorios y reactivar sus economías”, concluyó el nuevo director de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), Raúl Delgado”.⁴

De igual manera, en el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” en el que se afirma que, a través del mecanismo, se puede afianzar el rol del sector empresarial en la construcción de paz y busca que los proyectos desarrollados por Obras por Impuestos sean estratégicos y vayan acorde a los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Así, en el texto aprobado en primer debate se introducen una serie de modificaciones al mecanismo de Obras por impuesto. Es así como en el artículo 22 se adiciona el párrafo 9 al artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 que pone disposiciones frente al incumplimiento de la obra; en el artículo 264 modifica el inciso segundo del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Con ello, tal y como lo expuso la investigadora LUISA DE LA CUESTA Z. de Fundación Ideas para la paz:

“el éxito del mecanismo no debe medirse únicamente por el monto que fija el CONFIS o por su utilización. Es necesario que el Gobierno trace la hoja de ruta de las inequidades más urgentes a resolver en las regiones y que OXI sirva como un mecanismo articulador entre el sector público y el empresarial para abordar esos problemas. En otras palabras, el éxito de Obras por Impuestos debe medirse en función de si, objetivamente, ha contribuido a mejorar la calidad de vida, el bienestar de las personas y la transformación de los territorios donde se ejecutan, no solo en el dinero invertido.

Ha habido muchas expectativas sobre la orientación que debe asumir el Gobierno para promover el desarrollo y la idea de la Paz Total. Teniendo en cuenta el propósito para el que fue creado OXI, es necesario que el Ejecutivo proponga objetivos claros, medibles y alcanzables que le apuesten a lograr la disminución de inequidades y cierre de brechas, y que sea justamente Obras por Impuestos una de las formas de alcanzarlos. Esto podría hacerse, por ejemplo, priorizando algunos sectores o tipos de proyectos, lo cual requiere una articulación adicional entre Gobierno nacional, mandatarios locales, comunidades y empresas.

El 2023 augura ser un buen año para el mecanismo por la ampliación del cupo CONFIS, por cuenta de las señales de confianza que han enviado desde el Gobierno y por el interés de más contribuyentes en participar. Entre más empresas se vinculen, más posibilidades hay de que las obras lleguen a las personas y municipios más necesitados. Ese interés debe servir para continuar fortalecimiento el instrumento, pero el Gobierno debe expresar su interés en trabajar de manera articulada con el sector empresarial. Los grandes problemas sociales, por más difíciles que sean, se logran superar cuando todos los sectores apuntan, confían y cooperan mutuamente.”⁵

Finalmente, en el concepto solicitado por los ponentes, la DIAN sugirió suprimir el Parágrafo Transitorio 1 del artículo transitorio 800-2 que adiciona el artículo segundo de la

⁴ Véase: El Gobierno amplió cupo de 'Obras por Impuestos' para 2023 a \$800 mil millones. 27 de diciembre de 2022 https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SaladePrensa/pages_DetalleNoticia?documentId=WCC_CLUSTER-209679

⁵ FIP. ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? 28 de febrero de 2023. Véase: https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1



iniciativa. De igual manera, pidió suprimir el Parágrafo transitorio 3, en consideración que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia que es potestad del presidente de la república modificar decretos. Por la misma razón, pide suprimir los artículos 4 y 5 del proyecto de ley.

VII. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno Nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;

iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en

el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003: “debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”

No obstante, se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 23 de marzo de 2023, el cual no ha sido enviado a los ponentes. Nos encontramos a la espera del mismo .

VIII. CONFLICTO DE INTERES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes

circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

IX. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo las recomendaciones de la DIAN en su concepto se propone el siguiente pliego de modificaciones:

Texto radicado por los autores del proyecto de ley 304 de 2022 Cámara	Texto propuesto para primer debate del proyecto de ley 304 de 2022 Cámara	Observaciones
Artículo 1. OBJETO: El presente proyecto de ley tendrá su campo	Artículo 1. OBJETO: El presente proyecto de ley tendrá su campo	Se cambia redacción de clase a categoría

<p>de aplicación exclusivamente en todos los municipios de clase 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.</p>	<p>de aplicación exclusivamente en todos los municipios de categoría 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.</p>	<p>de acuerdo al artículo sexto de la Ley 1551 de 2012.</p>
<p>Artículo 2. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:</p> <p>Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.</p> <p>Parágrafo transitorio 1. En concordancia con lo señalado en el presente artículo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá llevar una lista actualizada de iniciativas susceptibles de contar con viabilidad técnica y presupuestal para conformar el banco de proyectos a realizar en los diferentes municipios de las categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano.</p>	<p>Artículo 2. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:</p> <p>Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.</p> <p>Parágrafo transitorio. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa - Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la</p>	<p>Se modifica el artículo atendiendo a las recomendaciones expresadas por la DIAN.</p>

<p>Parágrafo transitorio 2. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente Ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.</p> <p>Parágrafo transitorio 3. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en el presente artículo.</p>	<p>que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente Ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.</p>	
<p>Artículo 4. Modifíquese el Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1147 de</p>	<p><u>Eliminado</u></p>	<p>Artículo eliminado por cuenta del concepto de la DIAN.</p>

2020, en lo necesario para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.		
Artículo 5. El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.	<u>Eliminado</u>	Artículo eliminado por cuenta del concepto de la DIAN.
Artículo 7. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Artículo 3. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias	Se modifica numeración por cuenta de los cambios.

X. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente proponemos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dar primer debate y votar positivamente al Proyecto de Ley 304/2022 Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos".

De los Honorables Congresistas,



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por el
departamento de Caldas-Gente en
Movimiento

**BAYARDO GILBERTO BETANCUR
PEREZ**

Representante a la Cámara por el
departamento de Narifño

**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**

Representante a la Cámara por el
departamento de Córdoba

**OLMES DE JESUS ECHEVARRÍA
DE LA ROSA**

Representante a la Cámara por el
departamento de Magdalena

**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL
SALEG**

Representante a la Cámara por el
departamento del Quindío

**ETNA TÁMARA ARGOTE
CALDERON**

Representante a la Cámara por
Bogotá

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley 304/2022
Cámara: "Por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo transitorio al
CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del
TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) del Estatuto
Tributario y se dictan otras disposiciones – Obras por impuestos"**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. OBJETO: El presente proyecto de ley tendrá su campo de aplicación exclusivamente en todos los municipios de categoría 5 y 6 del país, en los cuales se realizará el financiamiento de proyectos de inversión viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión de obras por impuestos, propuestos por contribuyentes en su calidad de personas naturales o jurídicas, así como entidades públicas.

Artículo 2. Adiciónese un artículo transitorio al capítulo II del Título VII del Estatuto Tributario, que indique:

Artículo Transitorio 800-2. Obras por impuesto en otras zonas del país. Lo contemplado en el artículo 800-1 del presente estatuto, aplicará para todos los municipios de categorías 5 y 6 en áreas fuera del casco urbano del país, por un período de cuatro (4) años, con el fin de contribuir a la disminución de las brechas de desigualdad e inequidad, contrarrestar los efectos que se causen por los fenómenos de ola invernal, e incentivar el fortalecimiento y reactivación económica y social de las distintas zonas del país.

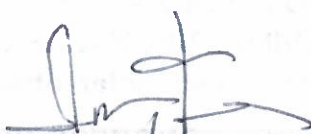
Parágrafo transitorio. Dentro del proceso de selección de proyectos que serán realizados conforme a lo contemplado en este artículo, tendrán prioridad aquellos referentes al mantenimiento, mejoramiento y ampliación de vías terciarias del país y construcción de placa huellas, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Diseño de Pavimentos con Placa – Huella del Instituto Nacional de Vías (INVIAS), o la que haga sus veces, y la normativa existente sobre la materia. El proceso de selección se hará en los términos previstos de la Ley 80 de 1993 para garantizar los principios de transparencia y de economía, así como la competencia en materia de precios del mercado. Una vez seleccionado el oferente que proponga adelantar la obra en los términos de la presente Ley deberá obtener viabilidad para el cruce de cuentas con la Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales y el pago de la obra a cuenta del contribuyente para cruce con la DIAN requerirá concepto del interventor y el recibo a satisfacción por parte del Alcalde Municipal.

Artículo 3. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

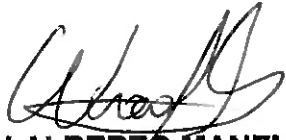
De los Honorables Congresistas,



WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ
Representante a la Cámara por el
departamento de Caldas-Gente en
Movimiento

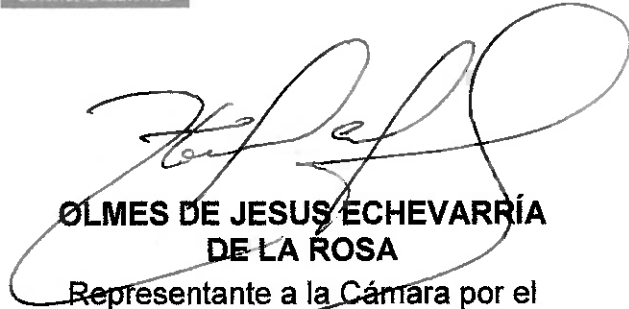


**BAYARDO GILBERTO BETANCUR
PEREZ**
Representante a la Cámara por el
departamento de Nariño



**WADITH ALBERTO MANZUR
IMBETT**

Representante a la Cámara por el
departamento de Córdoba



**OLMES DE JESUS ECHEVARRÍA
DE LA ROSA**

Representante a la Cámara por el
departamento de Magdalena



**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL
SALEG**

Representante a la Cámara por el
departamento del Quindío

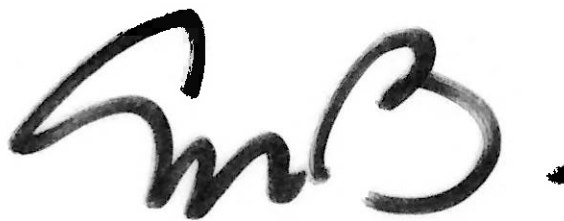
**ETNA TÁMARA ARGOTE
CALDERON**

Representante a la Cámara por
Bogotá

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 25 de abril de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.304 de 2022 Cámara, **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO NUEVO TRANSITORIO AL CAPITULO II (FORMAS DE EXTINGUIR LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL TITULO VII (EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA) DEL ESTATUTO TRIBUTARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – OBRAS POR IMPUESTOS”**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara WILDER IBERSON ESCOBAR ORTÍZ, BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT, OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA



Faint, illegible text centered on the page, possibly a title or header.

Handwritten signature or initials in the lower center of the page.